

OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO GARANTIDORA DESSES DIREITOS

FUNDAMENTAL RIGHTS OF HOMELESS: PUBLIC PROSECUTOR
AS GUARANTOR INSTITUTION OF THOSE RIGHTS

DERYCK MIRANDA BELIZÁRIO

Advogado

Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Minas Gerais, Brasil

derycmbelizario@gmail.com

RESUMO: Este artigo analisa a condição precária de vida das pessoas em situação de rua no Brasil; examina o que o Governo Federal tem feito em prol dessa população, como leis, decretos, portarias, dentre outros; e constata que seus direitos não são garantidos pelo Poder Público, apesar de o Estado brasileiro ter realizado formalmente algumas políticas públicas, mas que não são suficientes para se obter eficácia social. Aborda a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a reserva do possível e demonstra como o Ministério Público, instituição de transformação social, defensora do regime democrático e incumbida da proteção dos direitos sociais, pode contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, buscando a concretização da dignidade da pessoa humana através da garantia do direito ao mínimo existencial. O método de pesquisa utilizado neste artigo científico é o hipotético-dedutivo através da pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: pessoas em situação de rua; direitos fundamentais; dignidade da pessoa humana; mínimo existencial; Ministério Público.

ABSTRACT: This article analyzes the precarious living conditions of people living on the streets in Brazil, examines what the federal government has done for the benefit of this population, such as laws, decrees, ordinances, among others; and notes that the rights of the population are not protected by the public power, although the Brazilian State has formally implemented some public policies, but these are not sufficient to achieve social effectiveness. It addresses the dignity of the human person, the existential minimum and reserve of the possible and demonstrates how the Public Prosecutor, an institution of social transformation, defender of the democratic regime and in charge of the protection of rights, can contribute to an effective realization of the fundamental rights of the street people, seeking a realization of the dignity of the human person through the guarantee of the right to the existential minimum. The research method used in this scientific article is the hypothetical-deductive through bibliographic research.

KEY WORDS: street people; fundamental rights; dignity of the human person; existential minimum; Public Prosecutor.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A condição das pessoas em situação de rua no Brasil. 3. Políticas Públicas em âmbito federal em prol das pessoas em situação de rua. 4. Os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. 4.1. A dignidade da pessoa humana. 4.2. O mínimo existencial. 5. A atuação do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais das pessoas

em situação de rua. 5.1. Do Estado Liberal ao paradoxo do Estado Democrático de Direito. 5.2. A atuação resolutiva e demandista do Ministério Público. 5.3. O Ministério Público resolutivo no combate à pobreza extrema e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. 5.4. Instrumentos utilizados pelo Ministério Público resolutivo na busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais das pessoas em situação de rua. 5.4.1. Inquérito Civil. 5.4.2. Recomendação. 5.4.3. Termo (compromisso) de ajustamento de conduta. 5.4.4. Audiência pública. 5.4.5. Projetos sociais. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

O presente artigo científico visa estudar, de forma não exaustiva, os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua no Brasil, como moradia, alimentação, saúde, educação, entre outros previstos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e a atuação do Ministério Público para a efetivação desses direitos.

De fato, existem políticas públicas em prol das pessoas em situação de rua, porém elas não têm a efetividade necessária e são insuficientes para resguardar o direito ao mínimo existencial, entendido como um conjunto mínimo de direitos para se ter uma vida digna.

O trabalho aborda a dignidade da pessoa humana como superprincípio, do qual irradiam todos os demais direitos fundamentais, devendo todos estes serem interpretados à luz daquele e para efetivá-lo.

O Ministério Público como instituição democrática e defensora do regime democrático é entendido, ao longo do texto, como transformador da realidade social e, por isso, possui um papel de destaque na busca pela concretização ou efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua.

Busca-se neste texto dar preferência à atuação resolutiva do Ministério Público para efetivação desses direitos, de forma preventiva e não repressiva. Para cumprir seu papel de trans-

formador da realidade social, este tipo de atuação tem se mostrado mais satisfatória.

2. A condição das pessoas em situação de rua no Brasil

A última pesquisa realizada pelo governo brasileiro, mais precisamente pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a UNESCO, foi realizada entre agosto de 2007 e março de 2008.

A pesquisa levou em consideração 48 municípios com mais de 300.000 habitantes, bem como 23 (vinte e três) capitais brasileiras, com exceção de Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Porto Alegre, e foram consideradas somente pessoas adultas, ou seja, maiores de 18 anos. Assim, o número contabilizado de adultos que vivem nas ruas foi de 31.922.

Somado ao número encontrado nas cidades de Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Porto Alegre (em outras pesquisas realizadas anteriormente), esse número subiu para 50.000 pessoas adultas. Porém, o número de pessoas vivendo nas ruas é ainda mais elevado, visto que a pesquisa foi realizada somente em 71 cidades, 48 municípios e 23 capitais, e foram contabilizados apenas maiores de 18 anos, estando excluídos da pesquisa criança e adolescentes. (ASSIS, 2014, p. 281-282).

Segundo essa pesquisa e com base no Guia de Atuação Ministerial do Conselho Nacional do Ministério Público, editado em 2015, 87% dessa população é composta por homens, dos quais 67% são negros. No que diz respeito à faixa etária dessas pessoas, 53% possuem idade entre 25 e 44 anos. Um dado importante é que, ao contrário do que se pensa, ampla maioria exerce algum tipo de atividade remunerada (70,9%), como: catadores de materiais recicláveis (27,5%), flanelinhas (14,1%), construção civil (6,3%) e limpeza

(4,2%), carregadores e estivadores (3,1%). Apenas 15,7% das pessoas adultas entrevistadas pedem dinheiro para sobrevivência, não sendo, portanto, verdade o senso comum de que a população em situação de rua é mendigo ou pedinte, pelo contrário, são trabalhadores e batalhadores, que exercem suas atividades na maioria na informalidade (BRASIL, 2015a; 2008).

Importante destacar que dessa parcela de pessoas que exerce atividade remunerada, 52,6% recebe apenas R\$20,00 a R\$80,00 por semana (BRASIL, 2015a; 2008).

No que concerne à educação, 74% são alfabetizados (leem e escrevem), 63% não concluíram o ensino fundamental, 15% nunca estudaram e 95% dessa população não estuda atualmente (BRASIL, 2015a; 2008).

Um dado importante é a alta porcentagem de pessoas que não possuem nenhum documento de identificação pessoal (24,8%), inviabilizando o acesso a programas sociais, obtenção de emprego formal e o exercício da cidadania. Dessas pessoas, o número alarmante de 88,7% não recebe nenhum benefício dos órgãos governamentais. Como se não bastasse, 21,7% dos entrevistados disseram que foram impedidos ao tentar entrar em órgãos públicos e 13,4% foram impedidos, em algum momento, de tirar documentos como identidade, CPF, dentre outros (BRASIL, 2015a; 2008).

Esses dados demonstram que a discriminação e o preconceito são grandes em relação às pessoas em situação de rua, cada vez mais vulneráveis e esquecidas às margens da sociedade. Nota-se um contrassenso, pois 24,8% não possuem nenhum documento pessoal e 88,7% não recebem nenhum benefício social, mas quando pretendem adentrar nos órgãos públicos para pleitear os benefícios aos quais fazem jus, são barrados.

“A estigmatização dessa população, seja pela aparência pessoal, pela higiene corporal ou por qualquer outra forma, prejudica seu acesso às políticas públicas e à construção das possibilidades de saída das ruas”. (BRASIL, 2015a).

Um importante fator para prevenir que as pessoas passem a viver e morar nas ruas é o conhecimento das causas que as levaram a esse estado de indignidade. Assim, a pesquisa nacional revelou que 35,5% dessas pessoas foram levadas às ruas pelo alcoolismo e/ou drogas; o desemprego responde por 29,8% e desavenças familiares representam 29,1%. A pesquisa revela que a maior parte dessas pessoas é proveniente de áreas urbanas (72%), do mesmo local ou regiões próximas de onde se encontram, o que demonstra que o êxodo rural não é mais expressivo nesse contexto. (BRASIL, 2015a; 2008).

Quanto à saúde dessa população, a pesquisa revelou que 29,7% dos entrevistados possuem algum problema de saúde, como hipertensão (10,1%), problema mental (6,1%), AIDS (5,1%) e problemas de visão (4,6%), sendo que 18% fazem uso de medicamentos buscados nos postos de saúde. Mesmo diante desse cenário, 18,4% das pessoas em situação de rua que tentam atendimento na rede de saúde tem seu direito negado, violando-se, assim, o direito fundamental à saúde estampado no artigo 196 da Constituição da República de 1988: um dever do Estado e um direito de todos, de acesso universal e igualitário. Uma potencial causa de um terço das pessoas relatarem problemas de saúde talvez seja o fato de 19% dessas pessoas não conseguirem fazer uma única refeição por dia, não sendo assistidos pelo artigo 6º da CR/88 (BRASIL, 2015a).

Apesar do medo de dormir na rua, ocasionado pela violência, ampla maioria ainda prefere pernoitar nela (69,6%). Destes, 44,3% preferem dormir nas ruas por terem mais liberdade

do que nos albergues; 27,1% apontaram a dificuldade em cumprir horários e 21,4% a proibição do uso de álcool e droga. Apenas 22,1% dormem em albergues ou congêneres; destes, 63% apontam a violência por esta escolha e 45,7% apontaram o desconforto das ruas (BRASIL, 2008).

Conforme visto, trata-se de um grupo heterogêneo, composto por pessoas de diversos níveis culturais, de diversas regiões do país, cuja maioria sobrevive com no máximo R\$80,00 semanais; a minoria sobrevive de esmolas e caridade do próximo. Apesar de ser um grupo heterogêneo, possui em comum, caracterizando a situação precária de rua: a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional – seu teto são o sol e a lua, suas paredes são os papelões ou os viadutos e as pontes.

Os diversos fatores que geraram tal exclusão estão presentes em todo o mundo, mas se agravaram na América Latina, onde por muitos anos preponderou a exploração dos mais pobres e principalmente dos negros, liderada pelos coronéis proprietários de grandes latifúndios e, posteriormente, pelos grandes industriais:

Os problemas sociais e econômicos, que geraram a exclusão social que compreende todas as Américas, têm suas raízes no modelo colonial europeu, que escravizou índios e negros, gerando o preconceito e a marginalização, situação que perdura até hoje e apresenta-se como uma marca comum das sociedades latino-americanas. Embora haja problemas de exclusão social, inclusive de pessoas em condição de rua nos Estados Unidos e Canadá, lá denominados ‘homeless’, ou seja, ‘sem-casa’, é na América Latina que o problema se agrava, tendo em vista as condições geopolíticas, econômicas e sociais da região, marcada historicamente pela exploração colonial e pelo coronelismo, presente na figura dos latifundiários e, posterior-

mente, dos industriais, que ditaram os rumos da política em todos os países latino-americanos e foram responsáveis pela instalação de regimes de exceção, totalitários, violentos e corruptos. (WANDERLEY JR.; SILVA, 2014, p. 76).

Diante de todos esses dados, resta clarividente que algo precisa ser feito em prol da inclusão social da população em situação de rua. O próximo tópico aborda a legislação no Brasil que dispõe sobre as pessoas em situação de rua e qual seu regramento.

3. Políticas Públicas em âmbito federal em prol das pessoas em situação de rua

Nos últimos anos, o governo federal, através de decretos, portarias, programas, projetos e pesquisas, tem tentado tutelar e/ou efetivar de uma maneira mais eficaz os direitos fundamentais sociais (direitos prestacionais), como direito à moradia, à saúde, alimentação, dentre outros, das pessoas em situação de rua, para que possam alcançar a sonhada dignidade da pessoa humana, que será estudada em tópico próprio.

Tal iniciativa parte não da caridade do Poder Público, mas sim da Constituição da República de 1988, ao prever em seu artigo 1º, inciso III, que a dignidade da pessoa humana é fundamento, ou seja, elemento estruturante e basilar da República Federativa do Brasil. Além disso, estabelece no artigo 3º, incisos I e III, como objetivo fundamental desta República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

Para alcançar a almejada dignidade da pessoa humana, base e fundamento de uma sociedade livre, justa e solidária, é preciso, sem sombra de dúvidas, erradicar a pobreza e a marginalização, começando pela redução da desigualdade social.

Além disso, a Constituição da República prevê que cabe ao Estado prover a saúde (art. 196), a educação (art. 205), a habitação (arts. 23-IX, e 182), proteger a família (art. 226) e prestar assistência social (arts. 194 e 203).

Neste sentido, buscando dar efetividade aos ditames constitucionais, o governo federal editou, em 2009, o Decreto 7.053 pelo qual instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, prevendo em seu artigo 1º, parágrafo único, a definição jurídica de população em situação de rua, a saber:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009).

Valendo-se do artigo 23, inciso X, CR/88, que disciplina ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o decreto supramencionado traz em seus artigos 2º e 6º incentivos para ação integrada entre os entes da Federação, bem como participação da sociedade através de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e mo-

nitoramento das políticas públicas em prol dessa população. No mesmo ano de 2009, foi editada a Portaria nº 3.305 do Ministério da Saúde, criando o Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua que, no âmbito do Ministério da Saúde, ficaria responsável por tudo que diz respeito à saúde dessa população, do mesmo modo que a Política Nacional para a população de rua e como integrante dela, tudo funcionaria de forma articulada entre as três esferas do Sistema Único de Saúde (SUS): federal, estadual e municipal.

Ainda no âmbito do Ministério da Saúde, através da Portaria nº 122 de 25 de janeiro de 2011, foram estabelecidas diretrizes de organização e funcionamento das equipes dos consultórios na rua (previstas na Portaria nº 2.488/11 do Ministério da Saúde). Através dos consultórios de rua, usuários de álcool, crack e outras drogas – uma das causas que levam as pessoas à situação de rua, conforme explicitado no tópico 1 – serão atendidos por profissionais da saúde *in loco*, de forma itinerante, em parceria com as Unidades Básicas de Saúde e, quando necessário, com Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), além dos serviços de urgência e emergência.

Há ainda a portaria nº 610 do Ministério das Cidades que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do programa Minha Casa, Minha Vida. Essa portaria não trata especificamente da população em situação de rua, ao contrário das outras políticas citadas acima. Porém, ao tratar do direito social à moradia, estipula como critério adicional (somado aos critérios nacionais) facultativo ao estado, município e Distrito Federal, a prioridade a candidatos que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial destes entes federativos, bem como de entidades privadas sem fins lucrativos que atuem em parceria com o Poder Público.

Ao trazer a conjunção “e” – candidatos em situação de rua “e” que recebam acompanhamento socioassistencial do Poder Público – o intérprete entende como uma conjugação, uma adição, ou seja, só poderá ser beneficiário do programa Minha Casa, Minha Vida – e ainda assim de forma adicional e facultativa – aquela pessoa que esteja em situação de rua e concomitantemente esteja recebendo alguma assistência do Poder Público ou mesmo de entidade privada que atue em parceria com este. Essa exigência, se não impede, inviabiliza a participação dessas pessoas nesse programa, pois grande parte não possui nem mesmo um documento de identificação, o que consequentemente impede ser assistido pelo Poder Público.

Mesmo todas essas ações governamentais que buscam alcançar a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza e da marginalização para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, não possuem efetividade social, se esgotam na mera abstrativização de decretos, portarias e até mesmo leis. É o que se percebe pelo simples andar pelas ruas de uma grande cidade, a impressão que temos é de que a pobreza extrema está cada vez maior e estas pessoas ainda mais esquecidas e marginalizadas pelo Estado e também pela sociedade.

Uma prova disso é que, na cidade de São Paulo, a população em situação de rua aumentou de 8.706 pessoas em 2000 para 13.666 pessoas em 2009, justamente num período em que o Governo Federal transmitia a ideia de grande crescimento econômico do país, e a ascensão de 19,3 milhões de pessoas da linha da miséria para a classe média (WANDERLEY JR.; SILVA, 2014, p. 70).

Toda essa parafernália de decretos e portarias não “saiu do papel”, não se prestou a mudar a realidade das pessoas em si-

tuação de rua, não serviu de instrumento para garantir o exercício dos direitos fundamentais dessas pessoas – como moradia, saúde, alimentação, educação, segurança e assistência aos desamparados – configurando verdadeira omissão estatal.

“Como vimos, não faltam leis ou propostas. O que falta é ação. O Estado não põe em prática seus projetos, ou então estes são ineficazes, ou são interrompidos antes de surtirem efeitos expressivos”. (WANDERLEY JR.; SILVA, 2014, p.74).

Importante é a transcrição da conclusão em que se chegou Bruno Wanderley Junior e Carla Ribeiro Volpini Silva em relação à atuação do Estado Brasileiro:

À primeira vista, o Estado é indubitavelmente atuante e efetivo no enfrentamento dessa situação, em todos os âmbitos. Contudo, há um gigantesco abismo entre as ideias e os projetos do Estado de um lado, e a realidade dos moradores de rua de outro. O que se vê é o aumento do problema e o agravamento da situação dos moradores de rua, principalmente no que tange à violência. E não apenas a violência que enfrentam das constantes brigas entre eles próprios, ou dos ataques de pessoas preconceituosas e desumanas que, volta e meia, agredem os moradores de rua, mas a violência que sofrem do próprio Estado. (WANDERLEY JR.; SILVA, 2014, p. 69).

Resta assim demonstrado que os projetos, planos e políticas públicas do Poder Público não têm efeitos práticos, permanecendo somente no campo teórico.

4. Os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua

Nesta seção serão estudados os direitos fundamentais do cidadão, contextualizados no plano das pessoas em situação de rua. Será abordado o conceito de dignidade da pessoa

humana, sua abrangência e a forma de efetivá-la (concretizá-la). Não foram trabalhados isoladamente os direitos fundamentais em espécie, como moradia, saúde, alimentação e educação, pois na visão do autor todos estes estão integralmente interligados com a ideia de dignidade humana, sendo que todos aqueles buscam a efetivação deste. Foi ainda abordado o direito ao mínimo existencial, como forma de se garantir uma vida digna. Nesse sentido, passou-se pelo estudo da reserva do possível.

4.1. A dignidade da pessoa humana

Como já mencionado, a Constituição da República em seu artigo 1º, inciso III, traz como fundamento do Estado brasileiro a dignidade da pessoa humana, e assim sendo todas as demais normas constitucionais terão como ponto de partida (como base) e também como ponto de chegada (objetivo, finalidade) a referida dignidade da pessoa humana.

No entanto, a dignidade da pessoa humana não possui um conceito determinado, pelo contrário, possui conceito aberto e vago, mas a maioria da doutrina a entende como qualidade inerente a todo ser humano. Neste sentido, Ingo Sarlet define este princípio como:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2006, p. 60).

Desta forma, a dignidade da pessoa humana – apesar de não haver hierarquia “in abstrato” entre normas constitucionais, muito menos entre direitos fundamentais – vem sendo interpretada pelo Supremo Tribunal Federal e doutrina brasileira majoritária como metaprincípio, e por este motivo é que todos os outros direitos fundamentais, bem como todo o ordenamento jurídico, devem ser interpretados à luz desse superprincípio e buscando efetivá-lo.

Ingo Sarlet ensina que:

A função integradora e hermenêutica do princípio da dignidade da pessoa humana que serviria de parâmetro para a aplicação, interpretação e integração não apenas dos direitos fundamentais e das demais normas constitucionais, mas de todo o ordenamento jurídico. De modo todo especial, o princípio da dignidade da pessoa humana acaba por servir de referencial inarredável no âmbito da indispensável hierarquização axiológica inerente ao processo de criação e desenvolvimento jurisprudencial do Direito. Justamente no âmbito dessa função do princípio da dignidade da pessoa humana, pode-se afirmar a existência não apenas de um dever de interpretação conforme a constituição e os direitos fundamentais, mas acima de tudo, de uma hermenêutica que, para além do conhecido postulado *in dubio pro libertati*, tenha sempre presente o imperativo segundo o qual em favor da dignidade não deve haver dúvida. (SARLET, 2005, p.106).

Neste sentido – se o princípio da dignidade da pessoa humana irradia valores e vetores de interpretação para os demais direitos fundamentais, sempre tratando cada pessoa como fim em si mesma e jamais como um meio para o fim – é que se pode concluir que se os direitos fundamentais como vida, liberdade, igualdade, lazer, moradia, saúde, educação e alimentação (direitos básicos) não forem assegurados pelo Poder Público, não se pode falar em dignidade, uma vez que

todos os direitos supracitados devem ser resguardados para efetivar o fundamento maior da República: a dignidade da pessoa humana.

Como pensar em dignidade na atual conjuntura em que vivem as pessoas em situação de rua? Como dizer que um homem que tem as ruas como sua moradia, possui dignidade? Como vislumbrar um dos fundamentos da República Federativa do Brasil se nela milhares de pessoas não têm o que comer, onde dormir, como se limpar, não sabem ler nem escrever?

Parece que após essas indagações, como a erradicação da pobreza, a redução da desigualdade social, os direitos fundamentais sociais prestacionais (exigem prestações estatais positivas) como moradia, saúde, alimentação, trabalho e educação não foram assegurados, por consequência também não o foi a dignidade da pessoa humana, visto ser um super ou metaprincípio (hierarquicamente superior aos demais) de onde todos os outros emanam e tendo como finalidade efetivá-lo. “Não é possível fundar a República sob a égide da dignidade humana sem ter como objetivo a busca da erradicação da pobreza e da marginalidade.”. (DAVID, 2014. p. 362).

Diante da primariedade da dignidade da pessoa humana, todos os outros direitos fundamentais gravitam em torno dela e objetivando concretizá-la. Neste sentido, passa-se ao estudo destes direitos fundamentais que podem ser considerados como instrumento para se alcançar a dignidade humana.

4.2. O mínimo existencial

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2016), a ideia de mínimo existencial surgiu na Alemanha entre 1950 e 1975, sendo que no Brasil teve seu marco inicial com o julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

de nº. 45, em que se reconheceu a possibilidade de atuação jurisdicional visando a implementação de políticas públicas em face a omissão do Poder Público, praticando esta inconstitucionalidade por omissão, uma vez que tinha o dever de agir mas não agiu, não assegurando os direitos econômicos, sociais e culturais (direitos de 2ª dimensão), impossibilitando o cidadão, especialmente o pobre, de exercer o direito fundamental de liberdade (positiva, real ou concreta). Confira, para melhor elucidação, trecho do voto do Ministro Celso de Mello na ADPF 45:

A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (BRASIL, 2004).

Conforme visto, o direito ao mínimo existencial exige um agir positivo estatal (*status* positivo), de modo que se busque efetivar os direitos fundamentais sociais do cidadão (direitos prestacionais). Tais direitos, dentre os quais é possível citar os enumerados no artigo 6º da Constituição da República como moradia, saúde, educação, alimentação, dentre outros, são necessários para que todo e qualquer indivíduo possa exercer sua liberdade real ou positiva (autonomia, autogoverno),

diferente da liberdade negativa (ausência de constrição, constrangimento estatal). Este é, para Ricardo Lobo Torres, o fundamento do direito ao mínimo existencial:

O fundamento do direito ao mínimo existencial, por conseguinte, está nas condições para o exercício da liberdade, que alguns autores incluem na liberdade real, na liberdade positiva ou até na liberdade para, ao fito de diferenciá-las da liberdade que é mera ausência de constrição. (TORRES, 1989, p. 29).

O mínimo existencial possui, segundo este autor, natureza jurídica de direito fundamental:

O mínimo necessário à existência constitui um direito fundamental, posto que sem ele cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. (TORRES, 1990, p. 69).

Convém observar que o direito ao mínimo existencial – direito público subjetivo – não possui um conceito certo e determinado, carecendo de um conteúdo específico. Não há uma delimitação sobre o que ou quais direitos compõem o mínimo existencial, mesmo estando assentado que é composto pelas necessidades básicas do ser humano para uma vida minimamente digna, e não apenas a existência de uma vida (mínimo vital ou mínimo de sobrevivência sem preocupação com a dignidade com que se vive).

Neste sentido, para melhor elucidação, importante é a transcrição de parte da ementa do Recurso Especial nº 1.185.475 julgado em 2010 pelo Superior Tribunal de Justiça, que versa sobre acesso à creche:

O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socio-culturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social. Sendo assim, não fica difícil perceber que dentre os direitos considerados prioritários encontra-se o direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, através da ação e do discurso, programar a vida em sociedade. (BRASIL, 2010).

Diferentemente de seu conteúdo, o conceito é conhecido como sendo “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”. (TORRES, 1989, p. 29).

Mesmo sem um consenso sobre o que compõe o mínimo existencial, Bernardo Gonçalves Fernandes elenca um conjunto de prestações que compreenderiam o mínimo existencial, as quais poderiam ser judicialmente exigidas, independentemente de mediação legal: educação, saúde básica, assistência em caso de necessidade e acesso à Justiça:

Essas garantias de condições materiais básicas de vida, para alguns doutrinadores, notadamente, seriam diretamente relacionadas à saúde e à autonomia individual (o que reflexamente faz também referência à alimentação, educação, vestuário, moradia etc). Já outros, indicam um conteúdo relativo na tese do mínimo existencial, que, portanto, não poderia ser definido *a priori* sem que levado em conta uma situação concreta e específica (contextualizada). (FERNANDES, 2016, p. 668).

Mesmo não tendo previsão normativa própria, o direito ao mínimo existencial está presente em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ao prever como fundamento do Estado brasileiro a dignidade humana e como objetivos deste Estado a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sendo necessário para atingi-los a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social, o direito às condições mínimas de existência humana digna deve ser assegurado pelo Poder Público. É o que esclarece Ricardo Lobo Torres:

O mínimo existencial, que não tem dicção normativa específica, está compreendido em diversos princípios constitucionais. o princípio da *igualdade* assegura a proteção contra a pobreza absoluta, eis que esta resulta da desigualdade social. A igualdade, aí, é a que informa a liberdade, e não a que penetra nas condições de justiça, tendo em vista que esta vai fundamentar a política orçamentária dirigida ao combate à pobreza relativa. O direito ao mínimo existencial está implícito também na proclamação do *respeito* à dignidade humana, *na cláusula do Estado Social de Direito* e em inúmeras outras classificações constitucionais ligadas aos direitos fundamentais. (TORRES, 1989, p. 31-32).

Cumprе registrar que o direito ao mínimo existencial pressupõe um *status* negativo e um *status* positivo, devendo ser protegido negativamente contra intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, garantido positivamente pelas prestações estatais.

O primeiro, como dito, diz respeito à abstenção estatal no poder de autodeterminação, de ação ou de omissão do indivíduo (já citada liberdade negativa) – se apresenta principalmente no campo tributário (isenção do imposto de renda e dedução deste imposto para despesas médico-hospitalares; art. 5º, XXXIV, LXXII, LXXIII, LXXIV e LXXVI, todos da Constituição da República de 1988, por exemplo), afinal “o poder

de imposição do Estado não pode invadir a esfera da liberdade mínima do cidadão representada pelo direito à subsistência”. (TORRES, 1989, p. 35).

O segundo trata da garantia do mínimo existencial através de prestações estatais positivas, ou seja, caberá ao Estado implementar e concretizar os direitos fundamentais constitucionais e até os infraconstitucionais (Código de Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outros), em especial os direitos fundamentais sociais (art. 6º, Constituição da República de 1988).

Ricardo Lobo Torres (1989) cita como exemplo desse *status positivo*, a prestação jurisdicional, segurança pública (polícia, forças armadas), assistência social (caráter subsidiário na visão do citado autor), prestações positivas de bens (fornecimento de vestuário, alimentação e medicamentos em caso de calamidade pública causada por uma forte chuva, por exemplo) e serviços (saúde e educação – arts. 196 e 205 da CR/88). “Os direitos fundamentais, em suma, são garantidos pelos serviços públicos e por isso mesmo lhe constituem o fundamento”. (TORRES, 1989, p.39).

Partindo-se da premissa de que todos são iguais perante a lei (art. 5º, *caput*, CR/88) e considerando-se o objetivo do Estado brasileiro de erradicar a pobreza e diminuir a desigualdade social e, principalmente, o princípio-mor deste Estado, a dignidade da pessoa humana, norma fundamental central do ordenamento jurídico brasileiro de onde emanam e gravitam todas as outras normas, bem como a busca pela concretização da igualdade material – em que aos iguais dar-se-á tratamento igualitário e aos desiguais tratamento desigual na medida de sua desigualdade – é que a República Federativa do Brasil deve implementar políticas públicas visando efetivar o direito à condições mínimas para uma vida digna

(mínimo existencial), para que as pessoas em situação de rua possam exercer a almejada liberdade positiva (real), chegando à sociedade livre, justa e solidária. (art. 3º, I, CR/88). Afinal: “a liberdade de viver debaixo da ponte, de que falava Anatole France, não é liberdade”. (TORRES, 1990, p. 69).

Desta forma, tendo em vista a omissão e/ou a ineficácia dos Poderes Executivo e Legislativo na implementação e efetivação das políticas em prol das pessoas em pobreza extrema, surge a necessidade de que o Judiciário, como tutor dos direitos fundamentais (art. 5º, XXXV, CR/88), e o Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, guardião da sociedade e incumbido da defesa dos interesses sociais (art. 127, CR/88), substituam o Poder Executivo em sua função de executor de normas e até mesmo o Legislativo – omissos na regulamentação e implementação dos direitos fundamentais constitucionais sociais – sem que se configure violação ao princípio da separação de poderes. Afinal, conforme o artigo 5º, §1º, da Constituição da República de 1988, os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata.

Todavia, o Estado brasileiro justifica sua dívida perante a sociedade ao não efetivar os direitos sociais básicos (essenciais) na denominada reserva do possível, alegando insuficiência de recursos para implementar as normas constitucionais, não dando efetividade à Constituição da República de 1988.

Confira o entendimento do constitucionalista Bernardo Gonçalves Fernandes sobre a denominada cláusula da reserva do possível:

A chamada cláusula da ‘reserva do possível’ (*Der Vorbehalt des Möglichen*), que começou a ser alegada na década de 1970, é criação do Tribunal Constitucional alemão e compreende a possibilidade material (financeira) para prestações

dos direitos sociais por parte do Estado, uma vez que tais prestações positivas são dependentes de recursos presentes nos cofres públicos. A partir daí, alguns autores vão defender que as aplicações desses recursos e, conseqüentemente, a implementação de medidas concretizadoras de direitos sociais seria uma questão restrita e limitada à esfera de discricionariedade das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas nos planos de políticas públicas destes e conforme as previsões orçamentárias. (FERNANDES, 2016, p. 670).

No entanto, lembra-nos o citado autor que essa alegação caiu por terra no caso intitulado “*numerus clausus*” (em que se discutia a limitação de vagas nas universidades), ocasião em que a Corte Constitucional alemã afastou tal alegação do Estado, impondo a este a efetivação do direito à educação pública superior (FERNANDES, 2016, p. 670).

Importante, para fins práticos, a diferenciação de dois conteúdos da reserva da possível. O primeiro é o conteúdo fático, entendido como aquele em que é necessário analisar a possibilidade material de concretização da prestação estatal, ou seja, é preciso haver disponibilidade financeira para arcar com os custos desta implementação. Já o segundo trata do conteúdo jurídico, em que é preciso autorização orçamentária para o Estado incorrer nos custos (FERNANDES, 2016, p.671).

Neste sentido, a doutrina majoritária brasileira (por todos, Sarlet) entende que o conteúdo fático é plenamente defensável, uma vez que, se não há verbas públicas, não há como efetivar os direitos sociais, mesmo sendo fundamentais.

Stephen Holmes e Cass Sunstein já advertiam que para a proteção e efetivação de todo direito positivado pela ordem constitucional haverá um dispêndio econômico. No caso dos direitos sociais, então, por se fazer em direito a prestações estatais, mais visível fica tal dispêndio de recursos. (FERNANDES, 2016, p. 670).

O que é inadmissível é a recusa do Poder Público na efetivação dos direitos sociais embasado no conteúdo jurídico da reserva do possível quando o Estado alega o princípio da legalidade da despesa pública para se esquivar de concretizar os direitos previstos na ordem jurídica constitucional. Primordialmente, tal despesa deve estar prevista no orçamento do ente federativo. Se assim não estiver, não poderia o Judiciário determinar a realização de gastos que estivessem fora da previsão orçamentária, ainda que para satisfazer direitos fundamentais.

Não é difícil notar que se tal argumento fosse aceito, a efetividade das normas constitucionais estariam limitadas à vontade parlamentar, o que é inconcebível em um Estado Democrático de Direito, onde as normas constitucionais ocupam o centro do ordenamento jurídico, possuindo força cogente.

Essa é também a conclusão de Daniel Sarmiento:

Já pelo conteúdo jurídico observa-se um contraponto entre a questão orçamentária atrelada ao 'princípio da legalidade da despesa' e a possibilidade do Poder Judiciário prolatar decisões que determinam a realização de gastos (sem legal previsão orçamentária) para satisfazer direitos sociais. Aqui, ao que parece, Daniel Sarmiento assume uma posição intermediária, pois: (1) Admite (em virtude da escassez de recursos) que aos Poderes Públicos (mormente ao legislador) dotados de legitimidade democrática, deve ser dado o ônus de escolher sobre quais são as prioridades (o que é desenvolvido na lei orçamentária). (2) Mas, ao mesmo tempo, não admite que a eficácia dos direitos sociais seja de forma absoluta condicionada pelos imperativos orçamentários. *Isso seria 'submeter a força normativa da Constituição à vontade do legislador'*. Com isso, apesar da discricionariedade reconhecida ao legislador e administrador públicos, *não há como admitir uma discricionariedade absoluta* (nas palavras do autor: um 'campo livre') *ao alvedrio da própria Constituição e máxima efetividade de suas normas*. Com isso, a conclusão

é pela possibilidade excepcional da atuação do Judiciário para a concretização de direitos sociais (essenciais) previstos constitucionalmente, nos moldes e parâmetros, ora aventados. (SARMENTO, 2010, p. 200, grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal vem em reiteradas decisões a partir de 2007 no julgamento da *leading case* ADPF 47, rechaçando a tese defensiva da reserva do possível frente ao mínimo existencial, em especial quando é ventilada em seu conteúdo jurídico, e defendendo a possibilidade de o Poder Judiciário controlar políticas públicas, justamente para garantir a força normativa da Constituição (BRASIL, 2004).

Na ADPF 45, em decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, restou clarividente a repulsa por uma ideia de discricionariedade absoluta do legislador e de atuação do Poder Executivo:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

[...]

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, *cumpra reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador; nem a de atuação do Poder Executivo.*

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, *afetando*, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, *aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo*, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico, *a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário*, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

[...]

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004, grifo nosso).

No julgamento do Agravo de Instrumento 598.212 em 2013, em que se discutia a implementação da Defensoria Pública do Paraná, o Ministro Celso de Mello voltou a decidir favoravelmente à atuação do Judiciário para resguardar o direi-

to ao mínimo existencial, neste caso o direito à prestação jurisdicional (art. 5º LXXIV, CR/88). A título de ilustração, transcrevo a ementa:

EMENTA: Defensoria Pública. Implantação. *Omissão estatal que compromete e frustra direitos fundamentais de pessoas necessitadas*. Situação constitucionalmente intolerável. O reconhecimento, em favor de populações carentes e desassistidas, postas à margem do sistema jurídico, do '*direito a ter direitos*' como pressuposto de acesso aos demais direitos, liberdades e garantias. Intervenção jurisdicional concretizadora de programa constitucional destinado a viabilizar o acesso dos necessitados à orientação jurídica integral e à assistência judiciária gratuitas (CF, art. 5º, inciso LXXIV, e art. 134). Legitimidade dessa atuação dos Juízes e Tribunais. O papel do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas instituídas pela Constituição e não efetivadas pelo Poder Público. *A fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao Estado*. Controle jurisdicional de legitimidade sobre a omissão do Estado: *atividade de fiscalização judicial que se justifica pela necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais (proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação da proteção insuficiente e proibição de excesso)*. Doutrina. Precedentes. A função constitucional da Defensoria Pública e a essencialidade dessa instituição da República. Recurso extraordinário conhecido e provido. (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Em sua última decisão sobre o tema, reafirmando os julgados anteriores, o Supremo Tribunal Federal (STF), em agosto de 2015, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 592.581/RS através de seu plenário, entendeu pela possibilidade de o Judiciário impor à Administração Pública a exe-

cução de obras ou reformas emergenciais em presídios para garantir os direitos fundamentais dos presos, como sua integridade física e moral.

Assim como no Agravo de Instrumento 598.212, este RE foi interposto pelo Ministério Público, que neste caso argumentou que os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, e que questões de ordem orçamentária não podem impedir a implementação de políticas públicas que visem garanti-los. Argumentou ainda que a proteção e a promoção da dignidade do ser humano norteiam todo ordenamento constitucional, e o Estado tem obrigação de conferir eficácia e efetividade ao artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição da República de 1988, para dar condições minimamente dignas (mínimo existencial) a quem se encontra privado de liberdade. Confira a ementa deste importante julgado:

EMENTA: REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. *PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA.* OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFESTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO TRIBUNAL. I - *É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais.*

II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial. III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV- *Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes*. V - Recurso conhecido e provido. (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Resta assim sedimentado que a alegação da reserva do possível, ao menos em seu aspecto jurídico (conforme já explicitado) e a separação de poderes é inoponível frente ao direito ao mínimo existencial. No que diz respeito ao conteúdo fático da reserva do possível, o Ministro Edson Fachin ponderou em seu voto que seria oponível tal alegação do Poder Público desde que verificado objetivamente o justo motivo, ou seja, seria necessária a demonstração de falta de recursos (BRASIL, 2015b).

Desta maneira, é perfeitamente possível, segundo a Corte Constitucional brasileira, a interferência do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, mesmo que excepcionalmente, buscando tutelar e efetivar a dignidade da pessoa humana.

Porém, como o Judiciário é inerte e imparcial e deve ser provocado para agir, não devendo agir de ofício, caberá ao Ministério Público, valendo-se dos poderes que lhe foram outorgados pela Constituição da República de 1988, como responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CR/88) acionar o Judiciário para a efetivação dos direitos fundamentais sociais das pessoas em situação de rua como a moradia, alimentação, saúde básica, educação, assistência social, entre outros.

O próximo tópico irá abordar as ferramentas que o Ministério Público possui para atingir a almejada dignidade das pessoas que se encontram em situação de rua, proporcionando-lhes as condições mínimas para se ter uma vida digna (mínimo existencial).

5. A atuação do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua

Nesta seção, aborda-se como o Ministério Público poderá atuar para contribuir na busca pela efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. Tendo em vista a natureza prestacional dos direitos fundamentais sociais, faz-se uma rápida digressão sobre o nascimento do Estado Social, passando pela crise do Estado Liberal. Mais a frente, trata-se do Ministério Público demandista e resolutivo, e como este atuará em prol daquelas pessoas.

5.1. Do Estado Liberal ao paradoxo do Estado Democrático de Direito

É importante fazer algumas considerações a respeito do Estado Social, já que ele prega o tema central do trabalho, qual seja a atividade estatal positiva para efetivação dos direitos fundamentais. Nesta ideia, os direitos sociais são direitos prestacionais devendo ser concretizados pelo Poder Público.

Para se chegar ao Estado Social, para melhor entendimento, deve ser feita uma digressão pelo Estado Liberal. Este é fundado no pensamento liberal, tendo como finalidade precípua a garantia da realização da liberdade individual pelo homem. Para isso, este Estado deve ser controlado para não limitar o exercício das liberdades individuais (vida, livre locomoção, livre expressão, dentre outros.) bem como não interferir ou interferir somente excepcionalmente na vida social (GOULART, 2013, p. 17).

Neste Estado Liberal havia grande desigualdade, exclusão social e política, pois prevalecia o capitalismo e a produção em massa amparados na liberdade econômica e propriedade privada. O Estado se limitava a garantir a paz e a segurança dos proprietários (GOULART, 2013, p. 17).

Já no Estado Social, conquistado a base de muita luta social reivindicatória, houve grande ampliação da cidadania às esferas sociais e econômicas (jornada de trabalho justa, direitos trabalhistas e previdenciários, educação e saúde, por exemplo) e universalização dos direitos fundamentais.

Marcelo Pedroso Goulart nos dá uma ideia do perfil do Estado Social:

Ocorre significativa mudança no perfil do Estado. A concretização desses novos direitos passou a depender da ‘atuação positiva do Estado’, (i) seja para criar as condições da vida social que viabilizam o gozo dos direitos proclamados – a demandar ação governamental -, (ii) seja para superar os conflitos jurídicos decorrentes da sua inobservância e violação -, a demandar a intervenção do sistema de Administração da Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Advocacia e Polícia de Investigação). (GOULART, 2013, p.19).

Desta forma, há necessidade de implementação de políticas públicas pelo Legislativo – ao prever na Constituição e nas leis obrigações de fazer no sentido da concretização dos direitos sociais – e pelo Executivo que se incumbirá de cumprir tais obrigações, atendendo as expectativas geradas pela positivação de tais políticas, permitindo dessa forma o efetivo gozo dos direitos fundamentais à vida, à alimentação, à saúde, educação, dentre outros.

Como já tratado, em caso de omissão desses poderes (o que constantemente ocorre), e levando em consideração seu

caráter impositivo, vinculando os poderes públicos, a efetivação dos direitos fundamentais deverá ser feita por provimento jurisdicional, sendo que o Ministério Público na condição de instituição transformadora da realidade social não poderá se manter inerte, até porque o “Ministério Público não pode limitar-se e conformar-se com o que está colocado pela realidade presente, seja para si, enquanto instituição, seja para a sociedade”. (GOULART, 2013, p. 21).

Chega-se ao Estado Democrático de Direito (adotado pela CR/88 em seu artigo 1º), finalisticamente voltado para a superação das desigualdades sociais e regionais bem como à instauração de um regime democrático que realize a justiça social. Nele impera os princípios democráticos, da constitucionalidade, da igualdade, do sistema dos direitos fundamentais, da divisão de poderes e independência do juiz, da legalidade, da justiça social e da segurança jurídica (SILVA, 2011, p. 122).

Dessa forma, segundo José Afonso da Silva, o princípio da constitucionalidade traz a ideia de que o Estado Democrático de Direito “se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, com as garantias de atuação livre de regras da jurisdição constitucional”. (SILVA, 2011, p. 122).

Assim sendo, uma vez que a Constituição da República traz como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e, como objetivos a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, bem como a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, conclui-se, em atenção ao princípio da constitucionalidade, que os direitos das pessoas em situação de rua devem ser assegurados de forma que garanta o verdadeiro Estado Democrático de Direito com todos os seus princípios e características inerentes.

Neste modelo de Estado a lei precisa influir na realidade social, através dela o Estado deve ter condições de realizar intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade (SILVA, 2011, p. 121).

Neste contexto, passa-se ao estudo da atuação do Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica e, principalmente, como instituição modificadora da realidade social.

5.2. A atuação resolutiva e demandista do Ministério Público

Inicialmente convém destacar que após a Constituição da República de 1988, o Ministério Público deixou de ser instituição com atribuição para defesa do Governo - sendo criada para assumir esta função a Advocacia-Geral da União – e passou a ser instituição de promoção social, consagrando-o como instituição legitimada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (art. 127, caput, CR/88).

Conforme Marcelo Pedroso Goulart, “o Ministério Público apresenta-se como uma das instituições construtoras da sociedade livre, justa e solidária. O objetivo institucional confunde-se, portanto, com o objetivo da República”. (Goulart, 2013, p. 108).

Compactuando com a ideia de Goulart, Gregório Assagra de Almeida ensina que:

O Ministério Público tornou-se uma das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que a sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no art. 3º da CF/88, tais como a criação de uma sociedade

justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais etc. (ALMEIDA, 2013, p. 3.).

Diante disso, surge ao lado da atuação demandista do Ministério Público a atuação resolutiva do órgão ministerial. Marcelo Pedroso Goulart sustenta que pelo primeiro entende-se aquele que atua perante o Poder Judiciário, ou seja, sua atuação é jurisdicional, como agente processual, ora como autor, ora como interveniente. O autor entende que essa atuação limitada, passiva e inoperante do *Parquet* compromete a própria eficácia de seu trabalho, pois ao transferir a resolução de problemas sociais ao Judiciário, este nega, sistematicamente, eficácia aos direitos fundamentais sociais: “se o papel do Ministério Público, como órgão da sociedade civil, é afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais, não pode ficar à mercê das decisões de uma instituição que se posta como garante da dominação”. (GOULART, 2013, p. 202).

Já por Ministério Público resolutivo, Goulart entende se tratar daquela atuação ativa no trabalho da sociedade justa, livre e solidária. Aqui, o princípio da autonomia funcional é vetor para a atuação do membro da instituição. Há solução imediata das questões sociais pelo próprio Ministério Público, ou seja, atua no plano extrajurisdicional, intermediando e pacificando as questões que lhe são apresentadas pela sociedade, assumindo a figura de agente político. Defende o autor que se deve partir para o plano judicial, com o ajuizamento de uma Ação Civil Pública, por exemplo, apenas quando esgotadas as possibilidades de solução extrajudicial ou negociada (GOULART, 2013, p. 202).

“Esse é o novo caminho que o Ministério Público deve seguir para consolidar o seu papel de agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania”. (GOULART, 2013, p. 203).

Compartilhando do entendimento pela imprescindibilidade de efetivação do Ministério Público resolutivo, Gregório Assagra de Almeida sustenta que essa atuação ativa e de promoção de transformação da realidade social – vetores do Ministério Público resolutivo, é fundamental para o acesso de toda a sociedade, em especial da sociedade vulnerável e carente, como as pessoas em situação de rua, a uma ordem jurídica justa, devendo os promotores de Justiça encarar sua função institucional como trabalho social, cuja missão precípua é resgatar a cidadania da classe carente e efetivar os valores democráticos fundamentais (ALMEIDA, 2013, p. 39).

5.3. O Ministério Público resolutivo no combate à pobreza extrema e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua

É de se notar que a atuação resolutiva do Ministério Público está intimamente relacionada à tutela preventiva ou inibitória. Por esta forma de tutela, busca-se prevenir o dano e não repará-lo (objeto da tutela repressiva), combatendo diretamente o ilícito. Segundo Gregório Assagra de Almeida, “o Estado Democrático de Direito [...] tem um compromisso nuclear: transformar a realidade social na busca da igualdade material quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores. Essa transformação [...] também é compromisso do Ministério Público como defensor do regime democrático”. (ALMEIDA, 2013, p. 47).

Desta forma, o Ministério Público – como intermediador e pacificador da conflituosidade social – no combate à pobreza extrema da qual são vítimas as pessoas em situação de rua, deverá sempre priorizar a atuação preventiva, pois será mais eficaz se conseguir combater as causas da pobreza (ilícito) através da implementação de políticas públicas e a consequente efetividade dos direitos fundamentais.

Tal atuação preventiva pode dar-se através de diversos instrumentos. Fazem parte do arsenal do Ministério Público resolutivo: a recomendação, a audiência pública, o termo de ajustamento de conduta, além do inquérito civil. Todo esse arsenal deve ser usado pela instituição para a previsão das políticas públicas nos orçamentos públicos, a concretização dessas políticas e a efetivação dos direitos fundamentais, funcionando como meio, como instrumento para atingir a dignidade da pessoa humana.

Através de uma recomendação ou um termo de ajustamento de conduta, por exemplo, o Ministério Público poderá resguardar o direito à educação das pessoas em extrema pobreza, proporcionando-lhes a concretização do exercício da cidadania, por meio da qual terão oportunidade de lutar e buscar pelos seus direitos através da autoconscientização. Da mesma forma, atuando preventivamente, resguarda o direito social à saúde, e também através da atuação preventiva assegura o direito social à alimentação.

Nessa perspectiva, Gregório Assagra de Almeida:

Na área coletiva, o Ministério Público deverá priorizar a atuação preventiva para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado e eficiente as condutas danosas aos direitos massificados. Na sua atuação extrajurisdicional, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, o Ministério Público assume função social pedagógica: com a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais. E isso a Instituição poderá fazer pelas recomendações, pelas audiências públicas e também pelo termo de ajustamento de conduta (ALMEIDA, 2013, p. 48).

5.4. Instrumentos utilizados pelo Ministério Público resolutivo na busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais das pessoas em situação de rua

Esta subseção tratará de uma maneira sucinta alguns dos instrumentos que poderão ser utilizados pelo Ministério Público na busca pela concretização dos direitos fundamentais da população em situação de rua. Trata-se de uma atuação resolutiva, ou seja, extrajurisdicional, em que se dará preferência para a atuação preventiva.

5.4.1. Inquérito Civil

Segundo Marcus Paulo Queiroz Macêdo, inquérito civil pode ser entendido como:

Investigação administrativa ou pré-processual de natureza cível, prevista em sede constitucional, a cargo exclusivamente do Ministério Público e presidida por um órgão de execução do mesmo, que tem por finalidade básica a de servir para a coleta de elementos de convicção, necessariamente em busca da verdade real, acerca de condutas ilícitas lesivas aos bens constitucionalmente tutelados pelo Ministério Público (defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – art.127, *caput*, da CR/88). (MACÊDO, 2013, p. 344-345).

O autor pondera que a Constituição da República de 1988 ao prever o inquérito civil como função institucional do Ministério Público se equivoca, pois ele é um instrumento para se atingir sua finalidade institucional e não uma função. Entende o autor que este instrumento serve à concretização dos interesses metaindividuais e individuais indisponíveis em prol da cidadania (MACÊDO, 2013, p. 345).

Lembra Epaminondas da Costa que o inquérito civil surgiu no ordenamento jurídico pátrio com a Lei de Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/1985, em seu artigo 8º. Logo depois em 1988, a Constituição da República trouxe sua previsão, sendo seguida pelo Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso (COSTA, 2013, p. 509).

Segundo Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Soares Berclaz, no inquérito civil o membro do Ministério Público terá um espaço propício para fazer uso dos instrumentos postos à sua disposição para a tutela preventiva dos direitos e garantias do cidadão, quais sejam, o ofício, a audiência pública, a recomendação e o termo de ajustamento de conduta (ALVES; BERCLAZ, 2015, p. 105).

Assim sendo, constata-se a importância deste instrumento, sendo um verdadeiro meio para utilizar todos os outros que serão trabalhados abaixo, como a recomendação, o termo de ajustamento de conduta e a audiência pública. Percebe-se que todos estes instrumentos a cargo do *Parquet* serão materializados no inquérito civil e na ação civil pública.

5.4.2. Recomendação

Importante instrumento de atuação na busca para implementação de políticas públicas em prol das pessoas em situação de rua, objetivando a efetivação de seus direitos fundamentais é a recomendação.

Por ela, entende-se a peça que narra e argumenta uma posição e/ou orientação do Ministério Público em determinado sentido. Busca alertar e advertir o destinatário da medida (gestor público que não garante o direito ao mínimo existencial da população em situação de rua, por exemplo) de que o descumprimento do comportamento recomendado dará ensejo em providências ministeriais (ALVES; BERCLAZ, 2013, p. 44).

Portanto, a recomendação é utilizada como medida de coerção indireta, ou seja, através dela o Ministério Público orienta a autoridade pública ou privada prestadora de serviço público que, em tempo razoável fixado pelo promotor de Justiça, adeque sua conduta ao ordenamento jurídico e principalmente ao interesse público, sob pena de não o fazendo incorrer em medidas extrajudiciais e judiciais, como o ajuizamento de uma Ação Civil Pública, por exemplo.

Apesar de sua força indireta, este instrumento não vincula o seu receptor a acatá-la, pois possui natureza de orientação. Porém, como consta na recomendação as consequências de seu descumprimento, não poderá o recomendado alegar posteriormente desconhecimento de seu conteúdo ou da irregularidade de seu comportamento. Assim, ela presume o dolo. Este é o fator prático de grande relevância deste instrumento preventivo (MACÊDO, 2013, p. 352).

Desta forma, a recomendação serve de verdadeiro atalho na busca da efetivação dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, em especial das pessoas em situação de rua, vez que evita todo um procedimento de instrução para prova do dolo do agente, pois conforme visto há presunção deste.

5.4.3. Termo (compromisso) de ajustamento de conduta

Segundo Marcus Paulo Queiroz Macêdo, o termo de ajustamento de conduta é:

Acordo realizado entre o presidente do inquérito civil, ou um dos órgãos públicos co-legitimados à propositura da ação civil pública, e o investigado, caso as circunstâncias concretas o permitam, para que este implemente o objeto da investigação, se possível, ou o repare, ou mesmo previna possível danos exsurgentes de condutas ilícitas por ele pra-

ticadas, constituindo-se, após firmado, um título executivo extrajudicial. (MACÊDO, 2013, p. 353-354).

O autor critica o nome “termo de ajustamento de conduta”, pois segundo ele “termo é o meio no qual o compromisso ajustado se materializa, ou seja, é escrito” (MACÊDO, 2013, p. 353). Para ele, o nome correto é compromisso de ajustamento de conduta. Sua ideia possui amparo na resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que, ao tratar do tema, se refere a compromisso e não termo.

Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Berclaz sustentam que o compromisso tem como objeto um acordo de vontades na busca pela efetivação de alguma pretensão social, comprometendo-se as partes à determinado comportamento ativo ou passivo, sob pena de penalidade ou de providência a ser tomada pelo Ministério ou outro legitimado (ALVES; BERCLAZ, 2015, p. 68).

Marcus Paulo Macêdo atenta para a impossibilidade de entender “acordo de vontade” como “transação”. Segundo o autor, é incabível tal posicionamento pois transação implica concessão recíproca das partes (há um sacrifício de ambas as partes ao ceder um pouco em sua pretensão). Porém, o Ministério Público não pode dispor do que não lhe pertence, ou seja, o interesse público (indisponível). Segundo ele, os únicos elementos que poderão ser negociados (e não transacionados), dizem respeito aos prazos e implementação da obrigação (MACÊDO, 2013, p. 354-355).

Reconhecendo a divergência doutrinária, o citado autor entende por bem considerar o compromisso de ajustamento de conduta como negócio jurídico, e por ter natureza negocial não há obrigatoriedade em sua oferta nem em seu aceiteamento.

Desta forma, caberá ao Ministério Público, em seu poder discricionário, analisar as situações do caso concreto e, se entender cabível e vislumbrar êxito, oferecer o instrumento extrajudicial aqui tratado.

Conforme já dito, constitui título executivo extrajudicial após sua realização, oportunidade em que, em caso de descumprimento, caberá ao Ministério Público executá-lo em âmbito judicial.

Por fim, este instrumento extrajudicial é “a mais completa expressão de um Ministério Público resolutivo e efetivo no solucionamento de controvérsias de relevo social, possibilitando se prescindir, tanto quanto possível, da jurisdicionalização das demandas”. (MACÊDO, 2013, p. 364).

Em um mundo de massas como o de hoje, em que cada vez mais os cidadãos reconhecem o Judiciário como verdadeiro solucionador de conflitos, nada mais importante do que o órgão ministerial – incumbido da defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis – se valer deste importante instrumento para solucionar problemas sociais, como os direitos e garantias fundamentais das pessoas em situação de rua, acionando o Judiciário somente como *ultima ratio*.

5.4.4. Audiência pública

Segundo a Resolução nº 82/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), as audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação.

O CNMP nesta resolução considerou a audiência pública como mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais ligadas ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral.

Segundo Leonardo Barreto e Márcio Berclaz, é importante que a prática e a realização de audiências públicas, diante da emergência do poder cidadão, seja um compromisso constante do Ministério Público para o exercício da defesa da sociedade, servindo como instrumento legitimador e qualificador de sua atuação. (ALVES; BERCLAZ, 2015, p. 94-95).

Para Felipe Faria de Oliveira, “o enfoque participativo incrementa em muito o cunho democrático do direito e das soluções construídas em determinada comunidade”. (OLIVEIRA, 2013, p. 249).

A audiência pública mostra-se como um importante instrumento para a realização da democracia participativa efetiva, pois aproxima a comunidade das instituições, podendo cada cidadão participar diretamente dos programas de atuação funcional do Ministério Público.

No que concerne à sua importância no trabalho de efetivação dos direitos fundamentais, a audiência pública permite que os membros do Ministério Público possam conhecer de perto os anseios da pessoa em situação de rua e/ou de seus familiares, além de ser uma grande oportunidade para essas pessoas reivindicarem o direito ao mínimo existencial, bem como possam denunciar a discriminação em um hospital público, a negativa de matrícula em uma escola pública, a recusa do Poder Público no fornecimento de documentação de identificação, a proibição de entrada em órgãos públicos, entre outros atos que impeçam o exercício da cidadania.

5.4.5. Projetos sociais

Outro importante instrumento de que o Ministério Público dispõe na busca pela concretização/efetivação dos direitos fundamentais constitucionais das pessoas em situação de rua são os projetos sociais. Advém, ao contrário dos anteriormente estudados, não da norma constitucional ou infra-constitucional diretamente, mas de uma interpretação sistêmica da CR/88, pois ao conferir ao *Parquet* em seu artigo 129, IX, a atribuição de exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, acabou por abrir o rol de atribuições da instituição, tratando-se de rol não exaustivo/exemplificativo.

Tal mecanismo poderá ser usado pelo Ministério Público, fundamentado no interesse social à luz dos artigos 1º, 3º, 127, *caput*, 129, II, III e IX, todos da CR/88, bem como da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais e da cláusula aberta, previstos respectivamente no artigo 5º, §§1º e 2º, CR/88 (ALMEIDA, 2017, p. 87).

Conforme Gregório Assagra de Almeida os projetos sociais são verdadeiros mecanismos legítimos que poderão potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa – art.3º, art. 127, *caput*, e art. 129, todos da CR/1988.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) realizou importante iniciativa para implementação de forma mais consistente dos projetos sociais através da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, de 31 de março de 2011, ao regulamentar no âmbito desta instituição os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS, propiciando, desta maneira, maior carga de eficácia social aos direitos fundamentais levando-se em

consideração a inviabilidade dos instrumentos clássicos à disposição do Ministério Público para a tutela de realidades sociais complexas.

Há, no âmbito do MPMG, a Resolução PGJ nº 74, de 31 de outubro de 2011, dispondo sobre a estrutura orgânica e atribuições da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). Para tal resolução, a CIMOS tem por finalidade promover a interlocução e articulação entre os promotores de Justiça, instituições públicas e a sociedade civil organizada, visando conferir a efetivação da participação social nas políticas públicas e institucionais. Em seu artigo 2º, VIII, a citada resolução dispõe ser atribuição da CIMOS articular com os promotores naturais das áreas afins, a instauração de Procedimentos para Implementação e Promoção de Projeto Social (PROPS).

Desta forma, não pairam dúvidas sobre a relevante importância dos projetos sociais na efetivação dos direitos e garantias fundamentais das pessoas em situação de rua, devendo o órgão de execução do Ministério Público se valer deste mecanismo para transformar a preocupante e triste situação de tais pessoas.

6. Conclusão

Pode-se afirmar que embora o Poder Público tenha editado normas para tutelar e buscar efetivar os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, não obteve sucesso, pois essa população tem aumentado nos últimos anos e tem cada vez menos acesso a seus direitos.

Dessa forma, o Ministério Público, valendo-se de suas atribuições constitucionais e legais, deve agir para efetivar os direitos fundamentais sociais (direitos prestacionais) – moradia, alimentação, saúde, educação, dentre outros – das pessoas em situação de rua, retirando-as da situação de po-

breza absoluta ou extrema em que se encontram e garantindo a elas o direito ao mínimo existencial.

O Ministério Público, levando em consideração sua função essencial de transformador da realidade social, composto por promotores de Justiça inconformados com a realidade que cerca a população em situação de rua, almejando resultados mais satisfatórios, deverá atuar preventivamente, impedindo ou diminuindo a ocorrência de dano à dignidade dessas pessoas.

Para atingir tal fim, o Ministério Público resolutivo dispõe de ferramentas como as mencionadas no texto (inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento de conduta e audiência pública), utilizando-se do Poder Judiciário somente quando não atingir a realização do interesse social pela via extrajudicial.

7. Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra. Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. (Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais).

_____. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à Justiça. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, v. 1, p. 49-107, 2016. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. *Ministério Público em ação*: atuação prática jurisdicional e extra-jurisdicional. 5. ed. rev. ampl. e at. Salvador: Juspodivm, 2015.

ASSIS, Gilmar de. Breves reflexões sobre os direitos da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D' Plácido, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2015a. (Coleção Guia de atuação ministerial e ação nacional em defesa dos direitos fundamentais).

BRASIL. Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html>. Acesso em: 2 out. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/3189/legislacao>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Meta instituto de pesquisa de opinião, 2008. Disponível em: <https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP_-PORT.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF. Rel.: Min. Celso de Mello. *Informativo de jurisprudência*, n. 345, 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 598.212/PR, 2ª Turma, Rel.: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, *Diário da Justiça Eletrônico*, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AI598212CM.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, Rel.: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário. Brasília, 13 de agosto de 2015b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

COSTA, Epaminondas da. Ministério Público e defesa da sociedade. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES, Jarbas Júnior (Coord.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. (Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais).

DAVID, Fernando Tadeu. Efetivação de direitos da população em situação de rua como pressuposto básico da dignidade da pessoa humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; et al. (Org.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D' Plácido, 2014.

OLIVEIRA, Felipe Faria. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. (Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais).

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini; et al. (Org.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES, Jarbas Júnior (Coord.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Del Rey, 2013. (Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais. Belo Horizonte)

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução Conjunta PGJ CGMP Nº 3, de 31 de março de 2011. Regulamenta no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais - PROPS, e dá outras providências. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C550-28-resconj_pgj_cgmp_03_2011.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

_____. Resolução PGJ nº 74, de 31 de outubro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica e atribuições da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C5A6-32-res_pgj_74_2011_at.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 2. ed. rev. e at. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul.-set. 1989.

_____, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 69-78, 1990.

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno; SILVA, Carla Ribeiro Volpini. As pessoas em situação de rua e o sistema interamericano de direitos humanos: importante instrumento em prol da dignidade humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; et al. (Org.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D' Plácido, 2014.

Artigo recebido em: 19/06/2017.

Artigo aprovado em: 11/08/2017.

DOI: 10.5935/1809-8487.20170013